



**Belgeo**

Revue belge de géographie

**1-2 | 2010**

**Villes et grands équipements de transport/Cities and large transport infrastructures**

---

## Les compromis compensatoires autour des plates-formes aéroportuaires : une comparaison Paris – Berlin – Los Angeles

*Comparing benefits packages around three airports: Paris – Berlin – Los Angeles*

**Julie Gobert**

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/belgeo/6693>

DOI : 10.4000/belgeo.6693

ISSN : 2294-9135

### Éditeur :

National Committee of Geography of Belgium, Société Royale Belge de Géographie

### Édition imprimée

Date de publication : 30 septembre 2010

Pagination : 89-108

ISSN : 1377-2368

### Référence électronique

Julie Gobert, « Les compromis compensatoires autour des plates-formes aéroportuaires : une comparaison Paris – Berlin – Los Angeles », *Belgeo* [En ligne], 1-2 | 2010, mis en ligne le 05 décembre 2012, consulté le 20 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/belgeo/6693> ; DOI : 10.4000/belgeo.6693

---

Ce document a été généré automatiquement le 20 avril 2019.



*Belgeo* est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution 4.0 International.

---

# Les compromis compensatoires autour des plates-formes aéroportuaires : une comparaison Paris – Berlin – Los Angeles

*Comparing benefits packages around three airports: Paris – Berlin – Los Angeles*

Julie Gobert

---

## Nuisances aériennes : de la négation aux compromis compensatoires

- 1 Les conflits environnementaux sont récurrents aux abords des aéroports. Ils se manifestent avec virulence à l'occasion des projets de construction de nouvelles pistes, des changements de couloirs aériens, etc.
- 2 De fait, l'aéroport, même s'il est pourvoyeur de travail, s'il attire diverses activités (logistique, services de fret,...) et constitue donc un moteur socio-économique, peut être perçu comme un obstacle au bien-être des habitants. Les riverains, surtout lorsqu'ils ne perçoivent ou ne bénéficient pas à leur niveau des retombées positives de l'aéroport, considèrent en premier lieu les nuisances quotidiennes : bruit, pollution atmosphérique, congestion des axes routiers,... Les aéroports peuvent aussi être vécus comme un frein au développement urbain de certaines communes riveraines, en raison des contraintes d'urbanisme existantes ou en tant que facteurs de stigmatisation territoriale (c'est-à-dire générateurs de représentations négatives) (Slovic, 2000).
- 3 A ce titre, les plates-formes aéroportuaires ne constituent pas nécessairement des outils de désenclavement de leurs hinterlands. Il existe au contraire bien souvent une disjonction scalaire (distribution inégale des impacts en fonction des échelles), car les impacts positifs profitent d'abord largement à la ville-centre peu impactée, à la région ou au pays, tandis que les externalités négatives se concentrent sur des espaces plus limités.

De surcroît, même sur le territoire impacté, leur allocation (retombées fiscales, localisation d'entreprises,...) s'avère très inégale, entre les collectivités sur lesquelles l'aéroport se situe et les autres, localisées sous les couloirs aériens, qui subissent les nuisances sonores, sans être financièrement compensées ou très peu.

- 4 L'intérêt général élevé au rang d'argument non négociable justifia longtemps le déni de reconnaissance de la spécificité des territoires aéroportuaires (Lartigue et Berthon, 2003 ; Mission Roissy, 1999 ; Lascoumes, 1995) et le refus d'une redistribution plus territorialisée des avantages économiques.
- 5 Toutefois, pour sortir de situations conflictuelles endémiques, faire accepter leur projet d'agrandissement et améliorer l'insertion territoriale de l'infrastructure, les exploitants aéroportuaires ont dû élaborer des solutions alternatives. Ils se sont focalisés dans un premier temps sur la réduction des effets à la source, tandis que l'État réglementait l'urbanisation à proximité des aéroports. S'y sont ajoutés progressivement les instruments économiques, dans le but d'internaliser les externalités en créant des taxes dédiées et progressives, tandis que les dispositifs visant à diminuer les effets négatifs sur leur lieu d'impact ont été renforcés : insonorisation des logements, de certains bâtiments publics,... Mais les premiers ne pouvaient suffire à répondre aux enjeux sociaux et environnementaux (Dobruszkes, 2007 ; Bréchet et Picard, 2007), les seconds étaient conçus selon une vision technique stricte.
- 6 Cet activisme n'a donc pas abouti à un apaisement des tensions. D'où le renouvellement des pratiques vers plus de participation et une meilleure reconnaissance des enjeux (politiques, sociaux, économiques,...) comme les compensations socio-environnementales. Ces dernières tentent d'aller au-delà de la simple réparation et d'intégrer une notion de bien-être et de redistribution des externalités positives. Transactions multivariées s'appliquant sur le "territoire aéroportuaire", elles interviennent aujourd'hui à divers moments de la vie d'une infrastructure (Blanc 1992). Elles peuvent soit être l'objet d'une législation, soit découler d'une série de transactions sur les impacts réels et ressentis<sup>1</sup>. Elles aboutissent alors à un ensemble de mesures, s'efforçant de répondre aux besoins locaux et d'atténuer/réparer les effets nuisibles. Les compensations environnementales résultent d'un processus de reconnaissance non seulement d'acteurs, qui traditionnellement ne participaient pas au processus de décision, mais aussi d'impacts orphelins, souvent non traités.
- 7 Le présent article est le fruit d'une recherche doctorale comparative. Il a pour but de mettre en lumière les formes de compromis compensatoires existant au niveau de trois aéroports (Los Angeles International Airport (LAX), Airport Berlin Brandenburg International (BBI), Paris Charles de Gaulle (CDG)), et d'interroger leur efficacité au regard des enjeux d'échelles et de pouvoir. Les trois cas étudiés concernent des aéroports urbains ou aux franges de la ville. Au-delà d'une approche contextuelle descriptive, comment expliquer que la compensation soit facteur de diminution des oppositions dans certains cas (Berlin, LA) ou au contraire, n'ait que peu d'incidence sur les relations entre acteurs (Paris) ?
- 8 Afin d'y parvenir, pour chaque terrain d'étude, une revue de la littérature et de la presse locale a été menée ainsi que de nombreux entretiens semi-directifs auprès des acteurs institutionnels (exploitants aéroportuaires, des collectivités locales d'accueil et concernées, des autorités de tutelle – voir annexes) ainsi que des associations de défense de l'environnement et des riverains.

## L'outil compensatoire dans la boîte à outil de l'aménageur aéroportuaire au travers de trois cas

- 9 Les trois aéroports étudiés se situent chacun dans des agglomérations de rang international, mais n'ont pas des capacités identiques. Ils ont en commun d'avoir été concernés dans les dix dernières années par des projets de restructuration. A cette occasion, les exploitants, les autorités de tutelle et/ou aménageurs ont dû mettre au point une stratégie territoriale pour convaincre le pôle de la riveraineté et, outre les stratégies traditionnellement mises en place (insonorisation), promettre des contreparties plus élaborées<sup>2</sup> aux riverains et aux élus.

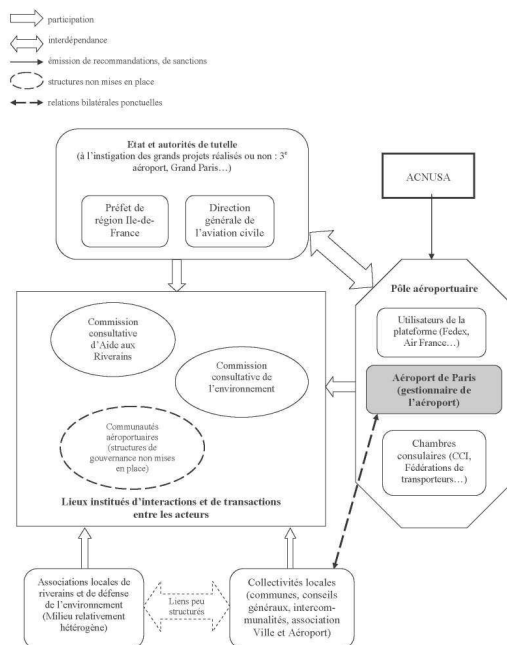
### Le cas de Paris Charles de Gaulle : l'archétype des concessions unilatérales

- 10 Depuis les années 80, plusieurs dispositifs législatifs/réglementaires ont vu le jour pour tenter de répondre aux protestations et inquiétudes : mise en place des Plans d'exposition au bruit<sup>3</sup> (mesures préventives d'urbanisme au travers de la délimitation de différentes zones afin de restreindre l'augmentation du nombre de personnes exposées au bruit), des Plans de gêne sonore<sup>4</sup>,... Des mécanismes incitatifs visant à diminuer les nuisances et à instaurer le principe pollueur payeur ont été institués telle la taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires<sup>5</sup>.
- 11 Des commissions spécifiques et ouvertes aux collectivités locales, qui étaient jusque-là dépossédées de toute possibilité d'influencer les décisions concernant l'aéroport, ont été également créées : les Commissions consultatives d'aide aux riverains (réunissant les professionnels aéronautiques, les collectivités et les associations ainsi que les représentants des administrations concernées), les Commissions consultatives de l'environnement<sup>6</sup>,... Elles ont cependant démontré leurs limites parce qu'elles ne permettent ni un vrai dialogue ni la conception d'orientations stratégiques.
- 12 Suite à la décision de construire une quatrième piste sur l'aéroport de Paris CDG à la fin des années 1990 et la promesse concomitante du Ministre des Transports de mettre en place des mesures d'accompagnement, les "compensations" se sont multipliées. Mais cela se fit quasiment sans aucune concertation préalable, selon le bon vouloir de l'exploitant et/ou de l'État et sans inaugurer d'une nouvelle organisation territoriale.
- 13 Fut ainsi créée l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)<sup>7</sup>, autorité indépendante, chargée de contrôler l'ensemble des dispositifs de lutte contre les nuisances sonores du secteur aérien, de définir des normes applicables aux mesures de bruit et d'informer les différents acteurs. Dotée d'un pouvoir de sanction à l'encontre des compagnies aériennes, elle exerce, par ce biais, une certaine pression sur les opérateurs aéroportuaires (Barraqué, 2003 ; Veenman, 2008). Ses pouvoirs sont néanmoins limités puisqu'elle émet annuellement des recommandations qui ne sont pas toujours suivies par l'État, la DGAC ou les exploitants.
- 14 Des mécanismes de péréquation fiscale ont aussi émergé, en sus du système d'écêtement de la taxe professionnelle (TP) des communes accueillant un établissement exceptionnel. En 1999 ont été instaurés les Fonds de compensation contre les nuisances aéroportuaires,

financés par une contribution de l'exploitant arrêtée par son conseil d'administration et un prélèvement de 40 % sur les fonds départementaux de péréquation de la TP.

- 15 Les entreprises Aéroports de Paris (ADP) et Air France ont par ailleurs mis en place certaines initiatives afin d'être mieux perçues par les acteurs du territoire d'accueil, souvent de leur propre initiative, parfois avec d'autres partenaires institutionnels (dispositif de transport à la demande par exemple), mais rarement en consultant les usagers et résidents du territoire. Aujourd'hui ADP, devenue une société anonyme, soigne particulièrement son image auprès du milieu en signant des chartes de bon voisinage (visites de conseillers municipaux dans les lieux non accessibles de l'aéroport ou octroi de "services" comme l'aide au financement de manifestations ponctuelles).
- 16 Les pouvoirs publics, nationaux et locaux, peinent à définir pour les territoires aéroportuaires la voie d'une gouvernance territoriale plus constructive et impliquant davantage la société civile et les collectivités dans le développement socio-économique et environnemental. La loi sur les communautés aéroportuaires (février 2004) s'est efforcée d'esquisser une solution par la création d'une structure ad hoc de gouvernance. Mais elle est restée lettre morte. Les rapports d'opposition et d'interdépendance ne font donc que relativement peu place à un partenariat actif (figure 1). Pour autant certains changements sont perceptibles en raison du Grenelle de l'environnement<sup>8</sup> qui a induit des réflexions sur les nuisances sonores et incité à l'adoption de nouvelles mesures : l'utilisation du seul doublet de pistes nord la nuit, relèvement et modification des trajectoires, procédure de descente continue,...

Figure 1. La gestion territoriale de Paris CDG et les relations entre les différents acteurs.



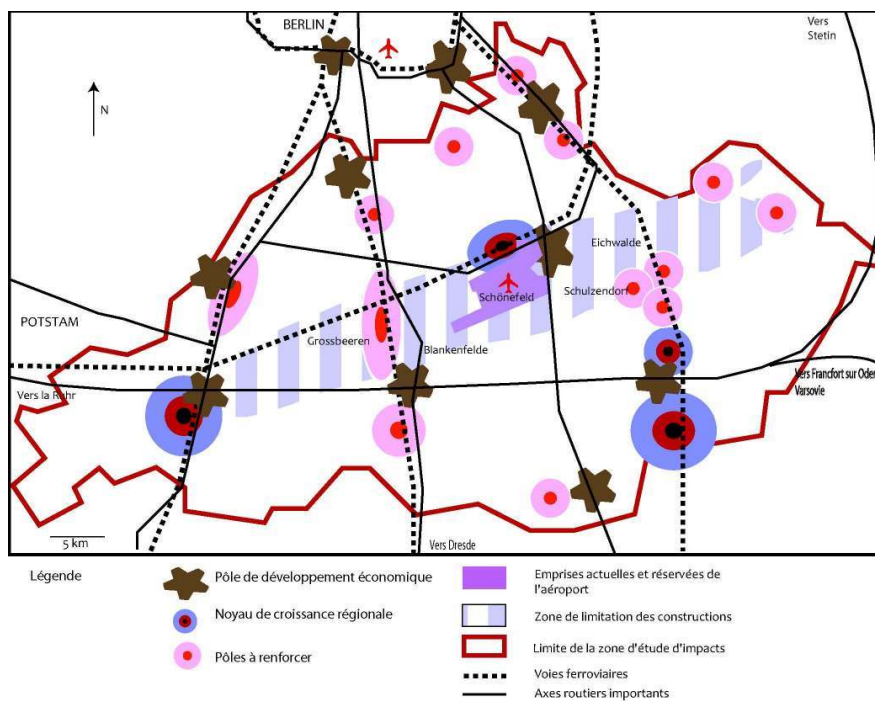
- 17 De même le projet de Charte de développement durable lancé par le Président de la République en juin 2007, a débouché sur la rédaction du rapport Dermagne (2008), qui, s'il

ne semble pas initier une nouvelle gouvernance, a poussé les associations à fonder une plateforme commune de revendications : Convergence associative.

## Le Berlin Brandenburg International Flughafen – Le dépassement de la logique législative

- 18 Au début des années 1990, après la réunification, la décision fut prise de modifier le système aéroportuaire<sup>9</sup> de l'aire urbaine de Berlin afin de répondre aux prévisions d'augmentation de trafic et de créer un hub régional.
- 19 Le Berlin Brandenburg Flughafen Holding, créé en 1992, regroupant la ville-État de Berlin, le Land de Brandebourg et l'État<sup>10</sup>, a entrepris de trouver un site potentiel. Aussi, après une procédure de concertation et de médiation, les autorités ont choisi, non pas de créer une nouvelle infrastructure, mais de concentrer les flux sur un seul aéroport, celui de Schönefeld, en raison des capacités de développement économique, des liaisons routières et ferroviaires déjà existantes et de son moindre éloignement avec la ville centre. Il s'agissait d'adapter, de moderniser l'infrastructure et de fermer progressivement Tegel et Tempelhof.

Figure 2. Le plan d'aménagement du territoire aéroportuaire de Berlin BBI.

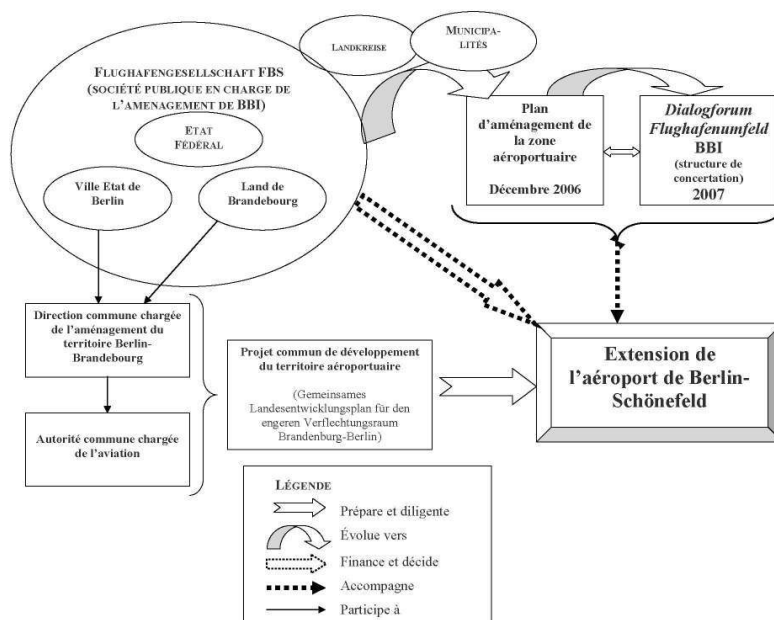


Source : à partir de MIR, 2008, 27

- 20 A cette même époque, la coopération entre le Land de Brandebourg et la ville-État de Berlin fut consacrée par la création d'un département commun d'aménagement du territoire (*Gemeinsame Landesplanungabteilung*), dont l'un des services s'occupe du projet aéroportuaire.
- 21 En 2004, le projet et le plan de construction furent acceptés par les autorités compétentes mais le processus décisionnel peu participatif connut différents soubresauts judiciaires. Suite à une interruption des travaux et à une injonction du juge de négocier un

compromis, la transformation de l'aéroport fut acceptée en mars 2006 sous condition de redéfinir les territoires de protection contre le bruit. Un processus de dialogue s'ébaucha alors avec douze villes brandebourgeoises et trois arrondissements de Berlin. Les objectifs étaient de promouvoir le développement économique, de lutter contre le mitage urbain, de diminuer les nuisances générées par le trafic aérien et de contribuer à créer entre les collectivités une plus grande équité dans l'allocation des retombées économiques de l'activité aéroportuaire et dans le processus décisionnel. Ainsi, en 2006 fut adopté le "*Gemeinsame Strukturkonzept Flughafenumfeld BBI*" définissant les orientations que l'ensemble des parties s'engageaient à prendre pour établir une vision spatiale commune de l'aménagement. En 2007, le dialogue se concrétisa par une structure, le "*Dialogforum Flughafenumfeld*". Sur des thématiques différentes ont été créés des ateliers de travail (planification paysagère / espaces naturels et récréatifs ; communication et de transports intégrés ; coopération entre l'aéroport et les collectivités ; orientations pour l'aménagement urbain / infrastructures sociales). Les collectivités souhaitaient ainsi participer pleinement à la valorisation de leur territoire (gare, accès routier, infrastructures sociales...) (voir figure 3). Malgré leurs compétences, ceci n'était jusque là pas évident pour des communes faiblement peuplées et un territoire peu dense (75 300 personnes vivent dans le "petit périmètre" d'impact) (MIR, 2006).

Figure 3. Les relations entre acteurs dans le cadre de l'extension de l'aéroport Berlin BBI Source : Gobert, 2009



- 22 L'association *Berlin-Brandenburg Area Development Company* devrait également être un outil de coopération et de meilleure redistribution des retombées fiscales et économiques au travers d'un fonds de péréquation local (*Nachbarschaftsfonds*).
- 23 L'insonorisation des riverains, moins contextuelle dans son principe, s'est étendue à de nouvelles zones, les écoles et les crèches dès 2006, et à partir de 2007, les habitations. Les propriétaires situés dans le périmètre des 70 décibels étaient en droit de demander le

rachat de leur bien, dès lors que celui-ci avait été construit ou en projet de construction avant le 15 mai 2000.

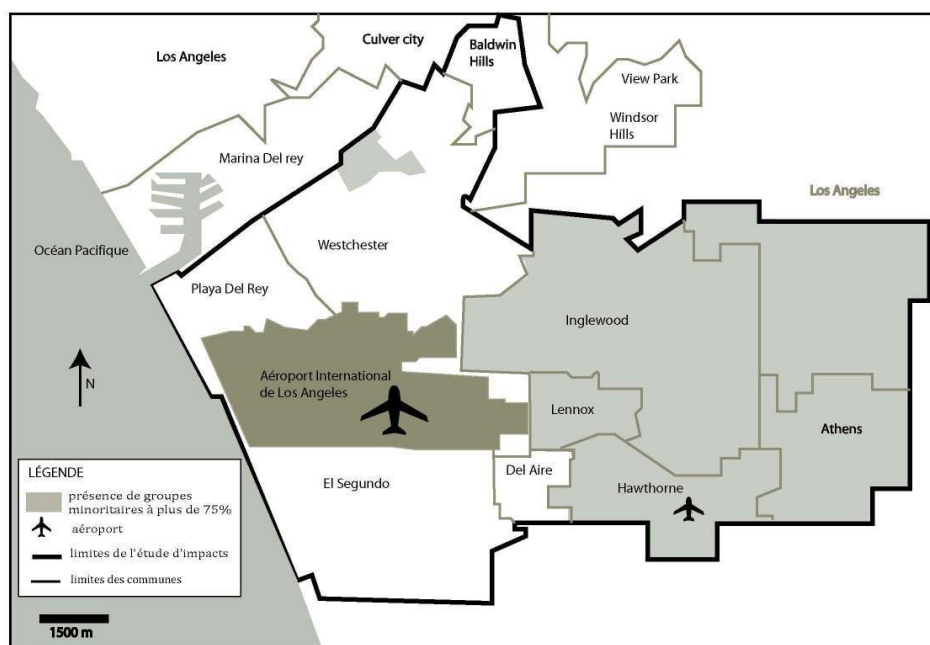
- 24 Les compensations écologiques répondent quant à elles à une obligation législative (*Bundesnaturschutzgesetz*). Ainsi, en raison de l'imperméabilisation de grandes surfaces, les maîtres d'ouvrage ont dû mettre en place un programme de compensation, qui s'est traduit par la "renaturation" de la *Zulowniederung*, par la valorisation d'espaces naturels, par l'extensification d'exploitations agricoles et la création de corridors écologiques, et versé une certaine somme au fonds naturel de Brandebourg.
- 25 L'ensemble des mesures de compensation et de réparation sont donc sous la responsabilité de diverses institutions (figure 3) et ne font pas l'objet d'un document unique comme à Los Angeles (LA) (Gobert, 2009).

### Le cas de Los Angeles : le "*community benefits agreement*"<sup>11</sup>

- 26 L'aéroport de LA est classé au sixième rang mondial pour le transport de passagers. Depuis le milieu des années 90, l'exploitant (la ville de LA) souhaitait augmenter ses capacités. Une coalition regroupant essentiellement des collectivités territoriales et une association de riverains s'était dès le début opposée à ce projet. Cependant les attentats de 2001 entraînant une baisse de la fréquentation de l'aéroport, LA a été obligée de revoir son projet et de renforcer l'aspect sécuritaire, sans que l'opposition à son encontre s'en trouve amoindrie.
- 27 La sortie de conflit a en partie vu le jour, suite à l'entrée d'un nouvel acteur dans l'arène politique (2003) : la *LAX Coalition*, réunissant autour d'intérêts communs différentes organisations (syndicats, associations religieuses, de défense de l'environnement, de justice environnementale, districts scolaires, etc. agissant dans les quartiers défavorisés, à majorité hispanique) qui, individuellement, avaient déjà pu s'opposer à l'aéroport (Wolff, 2001).
- 28 L'ambition des associations de justice environnementale était de développer les "capacités" des habitants (et particulièrement des minorités et des ménages à faibles revenus, plus vulnérables aux aléas économiques et souvent plus exposés aux nuisances et à la pollution) afin qu'ils soient en mesure de faire valoir leurs usages et leurs intérêts vis-à-vis des acteurs institutionnels. Les syndicats trouvent dans ces formes de coopération le moyen de défendre des salaires minimums et de meilleures conditions de travail.
- 29 Ce rassemblement offrit l'opportunité d'une part de (re)structurer la riveraineté et de peser dans la décision en dehors de toute inféodation à une collectivité publique et d'autre part de constituer une scène de négociation alternative (Sabatier, 1993). Il permettait de représenter les groupes minoritaires (hispaniques, noirs américains), habitant à proximité de l'aéroport. En effet, sur les 345 260 personnes habitant dans le périmètre d'impact, 83,5 % appartenaient à un groupe minoritaire et se concentraient essentiellement à l'est de l'aéroport, c'est-à-dire sous les couloirs aériens, ce qui permettait de mettre en exergue un problème de justice environnementale (voir figure 4).



Figure 4. Les collectivités bordant l'aéroport international de Los Angeles.



- 30 La concertation se réalisa en dehors des espaces dédiés et institutionnalisés qu'étaient le *Lax Area Advisory Committee* créée en 1975 et la *Noise Roundtable* fondée en 2000 et qui servent à accompagner le développement aéroportuaire. Ainsi la coalition déposa une contribution à l'étude d'impacts sur le projet de modernisation de l'aéroport contenant de nombreuses propositions. La ville fut obligée de l'inviter à négocier dans une série de réunions informelles, sorte de "forum hybride" (Callon, 2001), un *Community Benefits Agreement*.
- 31 Les mesures de compensation incluses couvrent un large champ :
- un accès privilégié aux emplois créés par l'infrastructure pour les riverains au travers par exemple d'un système de bourse à l'emploi ;
  - une offre de formation pour les métiers développés sur et autour de l'équipement ;
  - le financement d'expertises partagées et indépendantes sous le contrôle à la fois des autorités aéroportuaires et des coalitions d'action ;
  - l'amélioration de la qualité de vie et du bien-être environnemental qui passe notamment par un renforcement de l'insonorisation résidentielle et des bâtiments scolaires ;
  - la contribution au financement d'équipements publics et le soutien au développement local, à l'aménagement d'espaces verts...
- 32 Cet accord fut étoffé d'un *settlement agreement* dans un second temps car les collectivités territoriales (communes, comté, etc. appartenant à l'ancienne coalition) obtinrent de leur côté satisfaction du juge qui contraignit l'exploitant à consolider les concessions du CBA sur des assises plus traditionnelles.

## Permanences et ruptures dans l'émergence des mesures compensatoires

- 33 Au regard des trois cas que nous venons de détailler, on constate que les compensations territoriales négociées ou octroyées ne se ressemblent pas d'un territoire à l'autre. Elles peuvent prendre diverses formes (loi, contrat local, mesures concédées à différents niveaux) et se décliner sur plusieurs champs d'intervention (Zeiss et Lefsrud, 1995 ; Kunreuther et Easterling, 1996). Cela s'explique non seulement par les caractéristiques socio-spatiales mais aussi par des facteurs plus politiques (distribution du pouvoir). Il n'y a pas de liens de cause à effet entre mobilisation de riveraineté et densité des territoires exposés au bruit ; en revanche, le fait qu'une zone aéroportuaire soit fortement urbanisée ou non détermine le type de enjeux qui priment (à Berlin, l'aménagement ; pour LA et CDG, la lutte contre le bruit, la redistribution des aménités).

### La diversité des packages de compensation

- 34 La compensation écologique est la forme la plus répandue, permettant la protection de milieux vulnérables, en particulier des milieux humides. Ainsi dès qu'un effet sur une composante environnementale (eau, sol, air,...) est identifié comme dommageable pour le milieu d'accueil de l'infrastructure, qu'il ne peut être évité et supprimé (choix d'une alternative, d'un autre site,...), le maître d'ouvrage doit prévoir et mettre en oeuvre d'abord des mesures d'atténuation et ensuite des mesures de compensations pour les impacts résiduels.
- 35 Les compensations territoriales sont plus inclusives que ces dernières, parce qu'elles se basent sur une définition plus large de l'environnement et prennent en compte la pluralité des vulnérabilités et besoins du territoire d'impact et des populations impactées. Ainsi les packages de compensations territoriales comprennent à la fois des mesures strictement écologiques (protection de la biodiversité, des milieux fragiles) et socio-environnementales (renforcement des mesures de mitigation des effets perçus, amélioration du bien-être). Le principe du pollueur-payeur s'appuie ici sur une règle d'équivalence entre impact et mesures compensatoires ne permettant pas la fongibilité des capitaux : l'atteinte à une composante écologique ne peut être contrebalancée par une concession sociale.
- 36 Par conséquent, ce type de compromis compensatoire passe aussi par l'octroi d'avantages sociaux et économiques localisés : pourcentage d'emplois destinés aux riverains, proposition de formations ciblées, soutien à l'industrie et aux services locaux (allotissement des marchés pour favoriser les entreprises locales), investissement dans des services et des équipements publics (nouvelles routes par exemple), garantie des prix immobiliers,...
- 37 Le package de compensation peut également comprendre un volet "gouvernance" qui passe par l'élaboration de mesures et de structures (informelles ou institutionnalisées/temporaire ou pérennes) améliorant la participation de la société civile. Au-delà de la négociation de mesures socio-environnementales, il s'agit de créer un espace de délibération, d'engager des débats sur le développement de l'infrastructure.

- 38 La grande variabilité des compensations selon le contexte montre qu'il s'agit d'un instrument d'action collective qui reflète certaines évolutions sociétales, qui peuvent soit être communes aux pays occidentaux (retrait de l'État, injonctions du développement durable,...), soit différer pour des raisons socio-culturelles ou structurelles.
- 39 A cet égard, comparer les types de compensation demande de prendre en compte certains critères : le degré d'intégration environnementale (de la seule prise en compte de la problématique "écologique" à une vision plus large de l'environnement), le degré de participation de la société civile, le niveau de territorialisation des mesures de compensations (sont-elles le résultat d'un processus local impliquant les acteurs ou d'une législation dont les paramètres sont imposés aux acteurs locaux ?), le contenu/ l'étendue du champ d'action couvert, la capacité d'internalisation des impacts, le degré d'institutionnalisation (législation ou recours au pragmatisme territorialisé) (tableau 1).

Tableau 1. Comparaison de certains facteurs influençant la mise en place de mesures de compensations.

		Cas aéroportuaires étudiés		
		Paris CDG	Berlin BBI	Los Angeles International Airport
Caractéristiques socio-politiques des processus de construction des mesures compensatoires	Degré de formalisation des mesures compensatoires	Mesures disparates (Contrats de bon voisinage...)	Mesures disparates	Community Benefits Agreement Accord entre la ville de LA et la LAX Coalition + Settlement Agreement Accord entre les collectivités locales et LAX suite à une décision judiciaire
	Acteurs intégrés dans le processus	Réseau d'acteurs fluctuant. Travail avec institutions comme STIF, conseils généraux communes	Exploitant (ville-Etat de Berlin, Land de Brandebourg, Etat fédéral) Collectivités locales	Exploitant (ville de LA) LAX Coalition (regroupement d'associations et de syndicats) Villes riveraines et le comté ARSAC (association de défense de l'environnement)

Degré d'ouverture pour la définition des compensations	Faible (Initiative propre de l'exploitant ou de l'Etat.)	Moyen (pas d'intégration de la société civile)	Fort
Régionalisation de la problématique aéroportuaire	Oui/ Non Centralisation de la décision. Grand Paris	Oui Révision du système aéroportuaire berlinois et brandebourgeois	Non
Gouvernance : création de structures (in)formelles pour la détermination/ application des mesures compensatoires	Non	<i>Dialogforum Berlin Brandenburg Area development company</i>	Comité de suivi du CBA

## La variabilité des mesures compensatoires comme révélateur de l'évolution du processus de décision et de l'intérêt général

- 40 A priori, de cette mise en parallèle de trois cas, il semblerait que le facteur discriminant se situe dans la capacité de l'opposition à se structurer ; ce qui paraît un résultat assez établi (Guigney, 2004 ; Dryzek, 2003). Toutefois l'union n'est pas nécessairement le moyen essentiel ; elle doit se concrétiser par des actions sur le terrain, l'aptitude à remettre en cause la stratégie du développeur, de telle manière que celui-ci ne puisse plus contourner l'avis des opposants. Les coalitions éphémères ou instituées doivent donc souvent investir ou construire d'autres arènes que les forums de discussion qui existent déjà, soit prévus dans les études d'impact, soit pérennes comme les CCE. Il leur est également nécessaire d'user de leviers d'action : pour la LAX Coalition ce fut l'étude d'impact et les obligations de l'exploitant en terme de justice environnementale ; pour Convergence associative, un des éléments déclencheurs fut la création d'un groupe de travail dédié au trafic aérien lors du Grenelle de l'environnement.
- 41 La justice redistributive (allocation de compensations aux riverains, redistribution des revenus générés par l'activité aéroportuaire) ne semble agir comme un facteur d'apaisement dans les relations que si elle s'accompagne d'un volet procédural. Ce n'est pas tant l'entrée de nouveaux acteurs et la création d'une fenêtre d'opportunité politique qui s'avèrent déterminantes que la capacité à ouvrir aux contestataires les questions touchant à la gestion du territoire aéroportuaire, de manière formelle ou informelle. Les exploitants de Los Angeles et les aménageurs de Berlin ont dû territorialiser et démocratiser leur approche pour obtenir des compromis opératoires. Plus encore, ils ont dû faire preuve de flexibilité pour s'adapter aux spécificités du territoire et aux

modifications de la structuration du champ d'acteurs. Cette capacité ne découle pas d'une prise de conscience soudaine mais d'un long apprentissage.

- 42 L'apprentissage s'effectue non seulement au travers de l'expérience sur le site aéroportuaire (conflictualité longue), mais aussi dans d'autres interactions, surtout pour les acteurs étatiques ou régionaux.
- 43 Quand l'État ne remet pas en cause sa manière d'intervenir sur le territoire et continue à imposer sa vision, il alimente le sentiment d'injustice territoriale et de non prise en compte des intérêts généraux localisés. L'État américain n'intervient qu'à titre de régulateur sur les aéroports, et notamment au moment des études d'impacts par le biais de ses agences : l'Environmental Protection Agency, la Federal Aviation Administration... Pour le cas de Berlin, l'Etat est avant tout financeur et programmeur, il a laissé aux parties prenantes locales le soin d'élaborer une solution collective. En France, celui-ci reste un acteur dominant, qui cède très peu de pouvoir.
- 44 Cette distinction ne s'explique pas seulement en raison des structures institutionnelles (fédérale/centralisée) (Duran et Thoenig, 1996). Il est nécessaire d'une part de considérer comment ceux qui administreraient sans partage l'intérêt général peuvent s'accommoder des contre-pouvoirs, des oppositions de plus en plus organisées. Mais aussi de prendre en compte la manière dont intérêts politiques et économiques sont entremêlés et la convergence des cadres cognitifs. Or, force est de constater que les autorités publiques (ADP, DGAC,...) qui interviennent sur Paris-CDG ont souvent le même profil et entretiennent donc des liens étroits et des approches communes de la situation (Bourdieu, 1989). D'où la difficulté pour les acteurs territoriaux à trouver leur place dans le dispositif de transactions (Ryan, 2002).

## Les dispositifs compensatoires comme justice territorialisée

- 45 A première vue, la situation américaine, s'appuyant sur un "contrat social local" semble la plus à même à répondre aux besoins des collectivités locales et de la population riveraine (Lascoumes et Le Bourhis, 1998). Nonobstant nous remarquons que cette solution introduit une "justice située", qui se caractérise par des normes définies avant tout à un niveau local, lesquelles ne peuvent être généralisées à d'autres territoires (Walser, 1997 ; Elster, 1992). Le défaut concomitant est qu'aucune réelle réflexion inter-scalaire n'émerge et que certaines options et certains acteurs sont écartés du procès transactionnel.
- 46 Pour LA, aucune approche réellement métropolitaine n'émerge quant à la redistribution des vols et des activités aériennes vers d'autres aéroports de la région (tels Ontario International Airport, ou Van Nuys Airport), alors que c'était une des solutions envisageables. Une tentative de mise en cohérence de la politique aérienne régionale a été esquissée avec la Southern California Regional Airport Authority, qui réunit différentes collectivités territoriales (ville et comté de Los Angeles, comtés de San Bernardino, Riverside et Orange). Au départ cette institution visait surtout à développer de nouvelles capacités aéroportuaires dans le sud de la Californie, avec pour corollaire le renforcement des connections rapides par rail entre les différents aéroports. Mais depuis 2004, cette entité n'est plus en activité en raison de la grande fragmentation des acteurs politiques et suite au refus par référendum local de la reconversion de l'aéroport d'Orange County.

- 47 En France la centralisation de l'État a laissé une marque profonde dans les choix infrastructurels et à leur justification. Aujourd'hui, même si ADP a changé de statut, l'État reste le décideur majeur dans la politique aéroportuaire. Étant donné les ambitions de l'aéroport de Paris-CDG d'être un hub mondial face à une concurrence exacerbée, est exclue l'exploration de voies alternatives pour limiter la circulation des avions la nuit, transférer le fret et instituer des coopérations avec les aéroports de Vatry, de Beauvais ou les plates-formes régionales.
- 48 A Berlin, l'approche régionale était incluse dans le projet et dans la démarche des acteurs institutionnels (fermeture de deux aéroports, travail entre deux Länder,...). En outre, la déclaration commune a permis de faire émerger une vision commune de l'aménagement urbain, de la destination des parcelles, des stratégies de développement communes pour attirer les investissements et les installations,... Les acteurs s'affranchissent en partie des dispositifs réglementaires existants pour tisser une réponse ad hoc, territorialisée et trans-sectorielle, comme l'illustre à la fois la structuration d'une intercommunalité de projet et la production de documents synthétiques (*Planungatlas*). Mais pour l'instant de nombreux sujets restent en suspens.

## Conclusion

- 49 Les compensations territoriales constituent un outil socio-politique utilisé de plus en plus fréquemment, et de manière plus transparente que par le passé par les aménageurs (Jobert, 1998). Elles permettent d'aller au-delà des approches économiques et d'intégrer une pluralité d'enjeux et d'"impacts orphelins", souvent passés sous silence (politiques, sociaux,...). Elles apportent une nouvelle vision de l'équité à l'échelle d'un territoire impacté, qui dépasse les limites administratives ou techniques.
- 50 Cet outil améliore la qualité de vie des communautés d'accueil et oblige les aménageurs à développer une réponse territorialisée et intégrée, ne se limitant pas à la seule implantation/extension d'infrastructure. Toutefois il consolide la domination des intérêts de certains acteurs sur d'autres, du fait de l'absence de discussion sur l'opportunité du projet ou la réelle étude de propositions alternatives (redistribution des vols, recours à d'autres modes de transport sur des distances courtes,...). Les compensations socio-environnementales n'effacent pas un rapport de forces favorable à l'exploitant aéroportuaire. L'aménageur tend en effet à sélectionner, lors de la négociation sur les mesures compensatoires, les acteurs dont le consentement lui semble indispensable et à délaisser ceux qui n'ont pas directement emprise sur le territoire et dont l'influence pour faire achopper le projet lui semble négligeable. Cette reconnaissance limitée est un moyen de "structurer l'agir" des autres et de délégitimer leurs revendications (Rui, 2004 ; Simard, 2006). La non-implication de l'État, comme régulateur des négociations et de leur résultat (les mesures de compensation), favorise cette prééminence de l'exploitant. Il s'agit avant tout d'améliorer l'acceptabilité des infrastructures "impactantes", non de remettre en cause un modèle socio-économique.
- 51 Il n'en demeure pas moins que l'interprétation de la différenciation des compensations adoptées selon les trois cas étudiés mériterait sans doute des travaux complémentaires, notamment pour mieux y intégrer l'influence plausible des structures socio-spatiales.

## BIBLIOGRAPHIE

- BARRAQUE B. (2003), "Bruit des aéronefs : formule mathématique ou forum hybride ?", *Espace et société*, 115, 4, pp. 79-103.
- BLANC M. (1992), *Pour une sociologie de la transaction sociale*, Paris, L'Harmattan.
- BOURDIEU P. (1989), *La Noblesse d'État – Grandes écoles et esprit de corps*, Le sens commun, Les Editions de minuit.
- BRECHET T., PICARD P. (2007), "Des instruments économiques pour la régulation des nuisances sonores autour des aéroports", *Brussels Studies*, 12, pp. 1-4.
- CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y. (2001), *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.
- DERMAGNE J. (2008), *Pour un développement durable de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle*, Rapport au Président de la République, Novembre, 32 p.
- DOBRUSZKES F. (2007), "Quelques commentaires sur le texte 'Des instruments économiques'", *Brussels Studies*, 12, p. 5
- DRYZEK J. et al. (2003), *Green States and Social movements, Environmentalism in the United States, United Kingdom, Germany and Norway*, Oxford University Press, 223 p.
- DURAN P., THOENIG J.-C. (1996), "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue française de science politique*, 46, 4, pp. 580-623.
- ELSTER J. (1992), *Local Justice. How institutions allocate scarce goods and necessary burdens* ; Russel Sage Foundation.
- FABUREL G. (coord.) (2007), *Aéroports, Environnement et Territoires (AET) : quels indicateurs d'environnement pour quelles concertations avec les acteurs locaux et les riverains ? Retour d'expériences étrangères en matière de développement durable des sites et aires aéroportuaires*, Rapport du CRETEIL pour le CNRS et Aéroports de Paris, avril, 112 p.
- GIUGNI M. (2004), *Social Protest and policy change – Ecology, antinuclear and peace movements in comparative perspective*, Rowman & Littlefield Publishers, 320 p.
- GOBERT J. (2009), "Compromis compensatoires : une régulation socio-politique des conflits environnementaux en Allemagne ?", *Revue d'Allemagne et des Pays de langue allemande*, 43, pp. 379-399.
- JOBERT A. (1998), "L'aménagement en politique ou ce que le syndrome NYMBY nous dit de l'intérêt général", *Politix*, 42, pp. 67-92.
- KUNREUTHER H., EASTERLING D. (1996), "The role of compensation in siting hazardous facilities", *Journal of Policy Analysis and Management*, 15, 4, pp. 601-622.
- LARTIGUE S., BERTHON E. (2003), *L'impact socio-économique des aéroports parisiens*, Rapport réalisée pour ADP, IAURIF, juin.
- LASCOUMES P. (1995), "Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement", *Revue française de science politique*, 45, 3, pp. 396-419.

- LASCOURMES P., LE BOURHIS J.-P. (1998), "Le bien commun comme construit territorial", *Politix*, 42, pp. 37-66.
- MINISTERIUM FÜR INFRASTRUKTUR UND RAUMORDNUNG (MIR) (2006), *Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung*, 50 p.
- MIR (2008), *Planungsatlas*, 124 p.
- MISSION ROISSY (1999), *Etude d'ensemble du devenir des vieux pays soumis aux nuisances de l'aéroport Charles de Gaulle – Propositions d'interventions*, Rapport final.
- RUI S. (2004), *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- RYAN E. (2002), "Zoning, Taking, and Dealing : The Problems and Promise of Bargaining in Land Use Planning Conflicts", *Harvard Negotiation Law Review*, 7, p. 337.
- SABATIER P. et al. (1993), *Policy Change and Learning : An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press.
- SIMARD L. (2006), "Négocier l'action et l'utilité publiques. Les APC du transport de l'électricité en France et au Québec", *Négociations*, 2, pp. 99-112.
- SLOVIC P. (2000), *The perception of risk*, Earthscan, London, 473 p.
- VEENMAN S. (2008), *Domestic and environmental policy of transnational communication. The cases of contaminated land and noise around airports*, Delft, Deburon.
- WALZER M. (1997), *Sphères de justice. Une défense du pluralisme et de l'égalité* ; Seuil, La couleur des idées.
- WOLFF T. (2001), "The Future of Community Coalition Building", *American Journal of Community Psychology*, 29, 2, pp. 263-268.
- ZEISS C., LEFSRUD L. (1995), "Developing host community siting packages for waste facilities", *Environmental impact assessment review*, 12, pp. 157-178.

## NOTES

1. Elles tentent en effet de dépasser une opposition, souvent conflictuelle et peu productive, entre vécu et données technico-scientifiques.
2. C'est-à-dire que sont comprises dans un même paquet compensatoire des mesures écologiques (protection de milieux fragiles), sociales (accès à des emplois développés par l'aéroport) et économiques (allotissement des marchés pour favoriser les sous-traitants locaux).
3. Loi n° 85-696 du 11 juillet 1985 relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes.
4. Institués par la loi "Bruit" du 31 décembre 1992, ils ont pour objet de représenter la gêne sonore autour des aéroports et de définir le périmètre d'application de l'aide à l'insonorisation.
5. Elle est calculée en fonction de la masse de l'avion, de son classement acoustique, d'un taux qui dépend de l'aéroport et de l'heure de décollage ou d'atterrissage.
6. La CCE est consultée pour les questions importantes touchant à l'aménagement et aux incidences de l'exploitation de l'aéroport sur l'environnement ainsi que pour donner son avis pour toute modification ou révision du PEB.
7. Loi n° 99-588 du 12 juillet 1999.
8. Ensemble de rencontres organisées en France en octobre 2007 par l'État avec différents acteurs intervenant dans le champ de l'environnement (agriculteurs, associations de défense de l'environnement, représentants du monde économiques, des collectivités locales, de l'État,



experts, etc.). L'objectif était de prendre des décisions visant à préserver la biodiversité, améliorer le cadre de vie, limiter les émissions de gaz à effet de serre, etc. Ces discussions ont fait ensuite l'objet de dispositifs législatifs. Même si l'efficacité de cette initiative est critiquée et ses résultats encore peu probants et soumis à certaines modifications, son pouvoir discursif a ouvert la voie à un renouvellement des pratiques et une concertation élargie.

9. Celui-ci se composait jusqu'ici de trois aéroports : Tempelhof (centre-sud de Berlin), Tegel (secteur français de Berlin Ouest) et Schönefeld (Berlin Est).

10. Au départ le projet de construction devait être privé, mais l'échec de cette option requit l'intervention publique.

11. Étudié dans le cadre d'un contrat CNRS/ADP (Faburel, 2007)

---

## RÉSUMÉS

La comparaison des processus de concertation/négociation en rapport avec trois aéroports internationaux (Paris Charles de Gaulle, Berlin Schönefeld, Los Angeles International), permet d'appréhender comment un ensemble de transactions s'effectue avec les communes périphériques, ainsi qu'avec différents acteurs de la société civile. Ces compromis compensatoires locaux, qui excèdent les indemnisations ou réparations usuellement octroyées aux riverains (insonorisation), posent toutefois la question de leur opérabilité à d'autres échelles, dans la mesure où, bien qu'ils instituent une certaine forme de "justice située", ils n'incluent pas les acteurs se situant et oeuvrant à d'autres niveaux territoriaux.

The comparison of participation processes in three international airports (Paris Charles de Gaulle, Berlin Schönefeld, Los Angeles International) offers the opportunity to understand how social and environmental transactions can intervene between host communities, developers and civil society. These benefits packages overcome the traditional way of repairing nuisance (indemnities, soundproofing). Yet their efficiency at different scales is questioned, as they implement a certain form of spatial justice but without including actors not directly located at the proximity of the impacting infrastructure.

## INDEX

**Mots-clés :** concertation, aéroports, transactions, compromis compensatoires, justice située

**Keywords :** participation, airports, transactions, benefits package, spatial justice

## AUTEUR

**JULIE GOBERT**

Lab'Urba, Institut d'Urbanisme de Paris, Université Paris Est, Institut d'Urbanisme de Paris, Site du Mail des Mèches, 61, av. du Général de Gaulle, F - 94010 Créteil, Tél. +33 6 77 59 42 84+33 1 41 78 48 16, julie.gobert@gmail.com